

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tugas manajemen pendidikan adalah menangani mutu pendidikan secara menyeluruh, dengan melibatkan semua pihak yang terkait dari mulai perencanaan sampai ke pengendalian.

Dalam konteks pendidikan sekolah, secara umum dapat dinyatakan bahwa kunci mutu pendidikan nasional terletak pada mutu sekolah. Kunci mutu sekolah terletak pada mutu kegiatan belajar mengajar yang terjadi di kelas. Untuk keberhasilan kegiatan belajar mengajar perlu dilakukan pembinaan dan penilaian, baik terhadap kemampuan mengajar guru dan belajar siswa.

Untuk kepentingan hal tersebut pengawas pendidikan mempunyai kedudukan yang strategis dan penting. Hal ini disesuaikan dengan ruang lingkup pengawas pendidikan: "Meliputi segala kegiatan yang bertujuan untuk mengidentifikasi, memantau, menilai, dan melakukan diagnosa apa yang terjadi dalam proses pendidikan mulai dari lingkup sekolah (mikro) dan dengan lingkup nasional (makro)". (Dedi Supriadi 1997)

Kegiatan kepengawasan terutama pada masa-masa lalu disetiap jenjang sekolah umumnya dan pada sekolah menengah khususnya, masih lebih banyak pada segi prosedural dan administratif dari pada substansi pengajaran. Hal ini diakibatkan masih melekatnya jabatan pengawasan sebagai jabatan struktural. Kenyataan kegiatan kepengawasan tersebut diatas diperkuat oleh beberapa hasil penelitian salah satunya telah dilaksanakan oleh Djailani (1998) pada guru-guru

SD Inti di Kotamadya Banda Aceh. Penelitian tersebut membuktikan bahwa profil pembinaan profesional guru oleh para pembina, dalam hal ini pengawas sekolah, masih merupakan kegiatan pengawasan dan bimbingan rutin.

Maksud pengawasan dan bimbingan rutin adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengawasi pelaksanaan administrasi sekolah, tugas rutin oleh guru-guru kebersihan, ketertiban dan keindahan sekolah serta menasehati agar guru-guru selalu siap menerima dan melaksanakan setiap kebijakan dari atas sesuai dengan kemampuan.

Hal ini ditunjang kondisi faktual pengawas sekolah TK, SD di Jawa Barat seperti kesimpulan hasil penelitian Evi Syaefini Shaleha (2000), menunjukan “ Baik dari segi kuantitatif maupun kualitatif belum memadai” Indikatornya dilihat dari, tingkat pendidikan akhir, latar belakang pengalaman tugas dan jabatan sebelumnya, rasio antar jumlah pengawas sekolah dan jumlah sekolah, serta perbandingan penyebaran berdasarkan kebutuhan daerah Kabupaten/Kota. Kesimpulan yang diambil berdasarkan penelitian tersebut salah satu menyebutkan bahwa faktor yang diindikasikan sebagai faktor penghambat dalam efektifitas pemberdayaan guru, pengembangan sekolah sebagai organisasi belajar dan penataan manajemen sumber daya pendidikan, adalah faktor personal yakni ketidak mampuan para pembina pendidikan dalam melaksanakan pembinaan profesional guru secara efektif, karena keterbatasan pengetahuan, ketrampilan, tentang pengawasan dan bahkan kepribadiannya.

Dari hasil pengamatan dan hasil perbincangan mengenai kegiatan kepengawasan sekolah ternyata kesimpulan hasil penelitian seperti diuraikan

diatas, tidak hanya terjadi pada pengawas sekolah Taman kanak-kanak dan SD tetapi termasuk juga pada pengawas sekolah rumpun mata pelajaran tingkat SMU di Jawa Barat. Sejalan dengan kesimpulan penelitian tersebut adalah pernyataan Kelompok Kerja Tenaga Kependidikan Pada Konferensi Pendidikan, bahwa yang memperburuk citra dan kinerja pengawas sekolah adalah latar belakang pengawas yang tidak menguasai bidangnya, serta tidak cukup memiliki motivasi yang tinggi dalam menjalankan tugasnya (Bappenas, 1999)

Padahal pengawasan pada hakekatnya “ upaya melaksanakan pelaksanaan tugas yang bermakna positif dan konstruktif, tidak menghambat tetapi sebaliknya memperlancar pelaksanaan tugas (DirDikmenum, Depdikbud, 1993;2)

Sejak tanggal 1 November 1996 sesuai dengan SK MENPAN No.118/1996, jabatan pengawas berubah dari jabatan struktural menjadi jabatan fungsional. Konsekwensi perubahan jabatan tersebut menimbulkan perubahan esensi tugas pengawas sekolah dan kegiatan pengawas. Sebagai pejabat fungsional memiliki standar kinerja tertentu berdasarkan jenjang jabatan, semakin tinggi jenjang jabatan semakin banyak kewajiban yang harus dilaksanakan. Standar kinerja dalam jabatan fungsional pengawasa sekolah, diarahkan pada peningkatan kualitas pengawasan pendidikan di sekolah dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan . Pengawas sekolah diberi tugas, tanggung jawab dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan pendidikan di sekolah, dengan melakukan penilaian dan pembinaan dari segi teknis pendidikan dan adminitratif. Adapun tugas pokok pengawas sekolah “menilai dan membina penyelenggaraan pendidikan pada sejumlah

sekolah tertentu baik negeri maupun swasta yang menjadi tanggung jawabnya.

Berdasarkan tugas pokok tersebut, kegiatan pengawasan sekolah meliputi :

- a. Menyusun program pengawas sekolah
- b. Menilai hasil belajar / bimbingan siswa dan kemampuan guru
- c. Mengumpulkan dan mengolah data sumber daya pendidikan, proses belajar mengajar/bimbingan dan lingkungan sekolah
- d. Menganalisis hasil belajar /bimbingan siswa, guru dan sumber daya pendidikan
- e. Melaksanakan pembinaan kepada guru dan tenaga lainya di sekolah
- f. Menyusun laporan dan evaluasi hasil pengawasan
- g. Melaksanakan pembinaan lainya di sekolah, selain proses belajar mengajar/bimbingan siswa
- h. Melaksanakan evaluasi hasil pengawasan dari seluruh sekolah yang ada di lingkungan Kabupaten/ Kota .

Perubahan kebijaksanaan yang berhubungan dengan pengawasan sekolah dalam pelaksanaannya, tentu akan menghadapi berbagai konsekuensi dan hambatan. Meluasnya struktur tugas, menuntut adanya peningkatan kemampuan pengawas sekolah sesuai standar kinerja, berdasarkan ketentuan jabatan fungsional. Pengembangan karir pangkat dan jabatan fungsional pengawas sekolah melalui kenaikan pangkat dan jabatan, dengan perhitungan dan penetapan angka kredit.

Sesuai dengan hal-hal tersebut kegiatan kepengawasan lebih mengarah pada substansi, pembelajaran dan pembinaan lebih banyak berhubungan dengan guru.

Implikasi adanya perubahan serta hambatan tersebut tentu akan mendorong para pembina administratif struktural tingkat regional (Meso) sebagai pengelola pengawas sekolah, untuk berupaya meningkatkan kemampuan para pengawas sekolah agar memiliki kemampuan profesional sebagai pejabat fungsional untuk dapat memenuhi tuntutan tugas pengawas sekolah. Hal ini sesuai dengan keputusan MENDIKNAS Nomor 205/U/1999, tentang kebijaksanaan tahunan Depdiknas awal perencanaan tahun 2000/2001 butir ke5, tentang kepengawasan ; *“Perlu dilanjutkan kemampuan profesional aparat kepengawasan yang semakin komplek”*

Sejalan dengan perubahan serta kondisi faktual pengawas sekolah seperti telah dikemukakan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian. Tujuan untuk memperoleh gambaran pelaksanaan tugas pengawas sekolah, sebagai jabatan fungsional terhadap peningkatan kinerja. Untuk tujuan tersebut penulis melaksanakan penelitian dalam operasional tugas kepengawasan SMU di Propinsi Jawa Barat, yang dihubungkan dengan kriteria kinerja berdasarkan perilaku artinya.” Bagaimana pekerjaan dilaksanakan ?(Randall S Shuller 1996,;11)

Sebagai gambaran dari studi pendahuluan berupa analisis kondisi berkenaan dengan implementasi fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah, khususnya pengawas sekolah pada SMU di Jawa Barat, dapat dijelaskan di bawah ini :

Pertama : Fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah menuntut peningkatan profesional dan penyesuaian tugas bagi pengawas sekolah yang sudah ada. Melalui fungsionalisasi jabatan pengawas, ada perubahan

pada sistem pelaksanaan tugas, yakni lebih banyak dengan pembinaan proses belajar mengajar. Hal ini membawa konsekuensi bahwa pengawas sekolah harus benar-benar menguasai ketrampilan dalam proses belajar mengajar. Artinya pengawas harus menguasai tentang kemampuan dasar mengajar dan kinerja guru, karena tugas pokok pengawas sekolah sesuai pasal (3) Kep. Men PAN No.118/1996 adalah menilai dan membina penyelenggaraan pada sejumlah sekolah tertentu baik negeri maupun swasta yang menjadi tanggung jawabnya.

Melaksanakan Penilaian dan pembinaan dari segi teknis pendidikan dan administrasi pada satuan pendidikan.

Kedua : Tuntutan profesional bagi setiap pengawas yang berhubungan dengan teknis pendidikan dan administrasi Pendidikan, belum ditunjang oleh latar belakang pendidikan yang sesuai dengan mata pelajaran atau bimbingan konseling yang ada di sekolah. Kalaupun ada yang sesuai; namun sudah lama bekerja pada jabatan struktural, sehingga timbul pandangan jabatan untuk memperpanjang masa jabatan kerja menjelang pensiun. Dikhubungkan dengan kondisi factual pengawas sekolah terkesan memiliki citra yang kurang baik, pelaksanaan tugas lebih menekankan pada segi prosedural instruksi dan administrasi sekolah, padahal dengan tugas pokok menilai dan membina perlu ketrampilan khusus. Pengawas harus mampu memberikan arahan,

bimbingan, contoh dan saran, dalam pelaksanaan pendidikan disekolah misalnya dalam kegiatan belajar mengajar.

Ketiga : Karena kurang berorientasi pada pembinaan substansi pengajaran, membuat kesenjangan antara pengawas dengan guru. Pengawas lebih banyak berhubungan dengan Kepala Sekolah dari pada dengan guru . Sasaran pengawas lebih banyak pada aspek administrasi.

Keempat : Rasio jumlah pengawas dan jumlah sekolah belum memenuhi ketentuan standar minimal. Pengawas sekolah rumpun mata pelajaran dan bimbingan konseling di propinsi Jawa Barat sampai dengan Desember 2000 sebanyak 47 orang, jumlah SMU Negeri dan swasta sebanyak 816 unit. Jumlah sekolah harus diawasi oleh seorang pengawas sekolah untuk pengawas rumpun mata pelajaran 20 sekolah, pengawas bimbingan konseling 30 orang, kenyataan yang ada dari 47 orang, pengawas bimbingan konseling 4 orang. 43 orang rumpun mata pelajaran dan mata pelajaran. Untuk pengawas bimbingan konseling perlu $(816 : 30) = 27$ orang. pengawas rumpun mata pelajaran $(816 : 20) = 41$ rumpun mata pelajaran, perlu 120 orang, pengawas mata pelajaran $(816 : 30) \times 4 = 108$ orang.

Belum lagi letak geografis sekolah yang tersebar di seluruh Jawa Barat, banyak yang berjauhan, tentunya merupakan kendala dalam pelaksanaan tugas kepengawasan.

Tentunya masih banyak faktor lain yang mempengaruhi pelaksanaan tugas pengawas baik internal maupun eksternal. Semua itu sudah tentu memiliki

kekuatan dan kelemahan peluang dan tantangan untuk keberhasilan pengembangan kinerja pengawas. Kondisi seperti itulah yang menarik perhatian penulis untuk melaksanakan penelitian.



B. Rumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka fokus penelitian ini adalah implikasi fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah terhadap peningkatan kinerjanya dimaksudkan, apakah rincian tugas pokok tugas sesuai SK MENPAN No.118/1996, dapat meningkatkan kinerja pengawas sekolah pada jenjang SMU dalam proses pencapaian tujuan pendidikan dan peningkatan mutu pendidikan.

Atas dasar hal tersebut penulis menetapkan rumusuan masalah penelitian sebagai berikut ;” Bagaimana implikasi jabatan fungsional pengawas sekolah terhadap peningkatan kinerjanya pada tingkat Sekolah Menengah Umum (SMU) di propinsi Jawa Barat.

Rumusan masalah tersebut dijabarkan menjadi beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana profil pengawas sekolah rumpun mata pelajaran di Jawa Barat berdasarkan
 - a. Latar belakang pendidikan,jurusannya dan kualifikasinya
 - b. Latar belakang Pengalaman kerja dan jabatan
 - c. Penyebaran dan rasio kebutuhan pengawas

2. Apakah tugas dan fungsi pokok pengawas sekolah berdasarkan ketentuan jabatan fungsional pengawas dapat meningkatkan kinerjanya ?
 - a. Apa tugas pokok dan peran pengawas sekolah ?
 - b. Bagaiman standar kinerja pengawas sekolah, sesuai jabatan fungsional
 - c. Bagaimana jaminan kualitas dan akuntabilitas kinerja pengawas sekolah ?
3. Apakah kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas pengawas untuk meningkatkan kinerjanya ?
 - a. Factor-faktor apakah yang menjadi kekuatan dan peluang dalam pelaksanaan kebijakan fungsionalisasi jabatan tersebut yang dapat meningkatkan kinerja pengawas ?
 - b. Faktor –faktor apakah yang menjadi kelemahan dan tantangan, dalam pelaksanaan kebijakan fungsionalisasi jabatan tersebut yang akan mempengaruhi kinerja pengawas ?
4. Bagaimanakah pola pengembangan pengawas sekolah disusun dalam upaya menjadikan pengawas sekolah rumpun mata pelajaran SMU di Propinsi Jawa Barat sebagai pengawas sekolah yang profesional ?
 - a. Bagaiman kebijakan yang ditetapkan oleh Dinas Pendidikan tingkat propinsi Jawa Barat dalam pengembangan pengawas sekolah ?
 - b. Siapakah yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya ?
 - c. Apakah materi pengembangan mengacu pada struktur tugas dan standar kinerja sesuai jabatan fungsional
 - d. Bagaimana metode dan teknis pelaksanaannya serta evaluasinya ?



- e. Apakah system penilaian angka kredit jabatan fungsional Sekolah dapat mendorong peningkatan kinerjanya ?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi deskriptif mengenai keadaan pengawas dan implikasi kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah melalui implementasi keputusan MENPAN No.118/1996 terhadap peningkatan kinerjanya dalam rangka membina penyelenggaraan pendidikan pada tingkat SMU di Jawa Barat

2. Tujuan Khusus

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan, dan mencari makna dari implikasi kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah terhadap peningkatan kinerja pengawas tingkat SMU di Jawa Barat;

Tujuan pokok yang ingin di capai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Memperoleh data mengenai profil pengawas sekolah rumpun mata pelajaran SMU, yang melaksanakan implementasi Kep MENPAN No.118/1996
- b. Memperoleh gambaran mengenai tugas pokok dan fungsi pengawas sekolah, standar kinerja yang ditetapkan, serta jaminan kualitas dan akuntabilitas kinerja pengawas sekolah

- c. Memperoleh gambaran faktor dominan yang menjadi pendukung dan penghambat dalam peningkatan kinerja pengawas sekolah, sesuai jabatan fungsional
- d. Memperoleh gambaran mengenai pola pengembangan pengawas sekolah rumpun mata pelajaran SMU di Jawa Barat, setelah diberlakukannya kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah

D. Manfaat dan Pentingnya Penelitian

Penelitian ini bersifat analisis deskriptif, dengan sasarannya implikasi kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah, terhadap peningkatan kinerja pengawas rumpun mata pelajaran pada tingkat SMU di propinsi Jawa Barat. Lahirnya kebijakan tersebut akan menimbulkan konsekwensi terhadap kinerja para pengawas sekolah di lapangan. Secara konseptual tugas dan fungsi pengawas sekolah semakin berat bila dibandingkan dengan sebelumnya.

1. Aspek Teoritis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam upaya pengembangan ilmu administrasi pendidikan, khususnya pengembangan sumber daya pendidikan. Hasil penelitian ini pun diharapkan dapat memberi manfaat bagi penelitian lebih lanjut, terutama yang berkenaan dengan peningkatan kinerja pengawas sekolah dalam proses penyelenggaraan pendidikan di sekolah

2. Aspek Operasional

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap operasional kerja pengawas sekolah rumpun mata pelajaran pada tingkat SMU di Jawa barat. Hasil

penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam meningkatkan kinerja pengawas sekolah dalam upaya peningkatan mutu pendidikan di sekolah. Hal lain dari penelitian ini dapat menempatkan kedudukan pengawas ,sesuai dengan tugas dan fungsi pengawas sebagai “ Quality Assurance” berdasarkan standar kinerja jabatan fungsional

E. Anggapan dasar

Agar proses pendidikan berkualitas, perlu dilakukan intervensi yang sistematis sehingga memberikan jaminan kualitas yang meyakinkan (Manaf Somantri, 1998). Salah satu upaya intervensi sistematis adalah melalui peningkatan supervisi oleh pengawas sekolah. Dalam hal pembinaan sekolah, khususnya pengendalian mutu kegiatan belajar mengajar, pengawas hendaknya berperan sebagai katalisator (Hamid Hasan, 2000. 4)

Melalui supervisi pengajaran, pengawas sekolah akan mampu mempengaruhi perilaku guru dalam melaksanakan tugas dalam proses pembelajaran. Sergiovani dan Starrat (1983 . 13) menyatakan bahwa, *Supervision is a set of activities and role specifications, specifically designed to influence intruction”*

Untuk mampu mewujudkan tanggung jawab pengawas yang berkaitan dengan proses pembelajaran dan peningkatan mutu, para pengawas sekolah dituntut kemampuan profesioal pengawas, guna meningkatkan kinerja (performance)

Performance diterjemahkan menjadi kinerja juga berarti prestasi kerja atau pelaksanaan kerja atau pencapaian kerja /hasil kerja/unjuk kerja /penampilan kerja (LAN ; 1992;3). Kinerja berhubungan dengan hasil dari suatu proses pelaksanaan

suatu kegiatan. Augus Smith (1981 ; 393), menyatakan bahwa kinerja : “*out put drive from processes human or otherwise*”

Kualitas kinerja dapat dilihat dan diukur berdasarkan spesifikasi kompetensi yang harus dimiliki oleh setiap pengawas. Apakah itu berdasarkan landasan teoritis atau sesuai normatif yang ada seperti Kep MENPAN No.118/1996.

F. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan dasar pemikiran yang digunakan atau ditempuh dalam menyoroiti dan mengkaji permasalahan penelitian. Moh Surya (1997; 18). Menyatakan bahwa paradigma “ Sebagai suatu kesatuan persepsi, gagasan, konsep dan nilai-nilai yang menentukan pola berfikir dan berperilaku manusia dalam waktu dan tempat tertentu”. Sedangkan apabila dikaitkan dengan kegiatan penelitian, maka paradigma dapat diartikan sebagai kerangka konseptual dalam melihat persoalan secara terstruktur. Hal ini sesuai dengan pendapat Bogdan dan Biklen (1982 P; 32), dalam Moleong (2000 ; 30) “ paradigma adalah kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proposisi yang mengartikan cara berfikir dan penelitian”.

Jadi dapat diambil kesimpulan bahwa paradigma penelitian adalah suatu model yang dijadikan acuan oleh peneliti dalam melaksanakan penelitiannya. Paradigma penelitian sebagai kerangka berfikir yang diambil oleh peneliti dalam meneliti atau memahami realitas objek yang diteliti dan disampaikan oleh peneliti dalam bentuk narasi atau gambar.

Penelitian ini mempersoalkan mengenai implikasi adanya kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah, terhadap kinerjanya. Kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah, maksudnya adalah kebijakan pemerintah untuk menjadikan pengawas sekolah SMU menjadi pejabat fungsional. Sebab pada mulanya pengawas sekolah untuk tingkat SMU merupakan pejabat struktural dengan eselon III/B. Kebijakan dimaksud dituangkan dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 118/1996, tentang jabatan fungsional pengawas sekolah dan angka kreditnya.

Analisis kualitatif pertama diarahkan pada kajian pelaksanaan kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah. Kajian pertama meliputi kegiatan inventarisasi dan identifikasi perubahan dengan diberlakukannya kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah. Tiga hal yang menjadi sorotan dalam kajian pertama yaitu kondisi factual atau profil pengawas sekolah, tugas dan pokok pengawas dan standar kinerja pengawas sekolah.

Kajian terhadap kondisi factual dan profil pengawas sekolah SMU dilihat dari data jumlah, latar belakang pendidikan, latar belakang pengalaman kerja dan jabatan, penyebaran dan ratio kebutuhan jumlah pengawas berdasarkan rumpun mata pelajaran, mata pelajaran dan jumlah sekolah

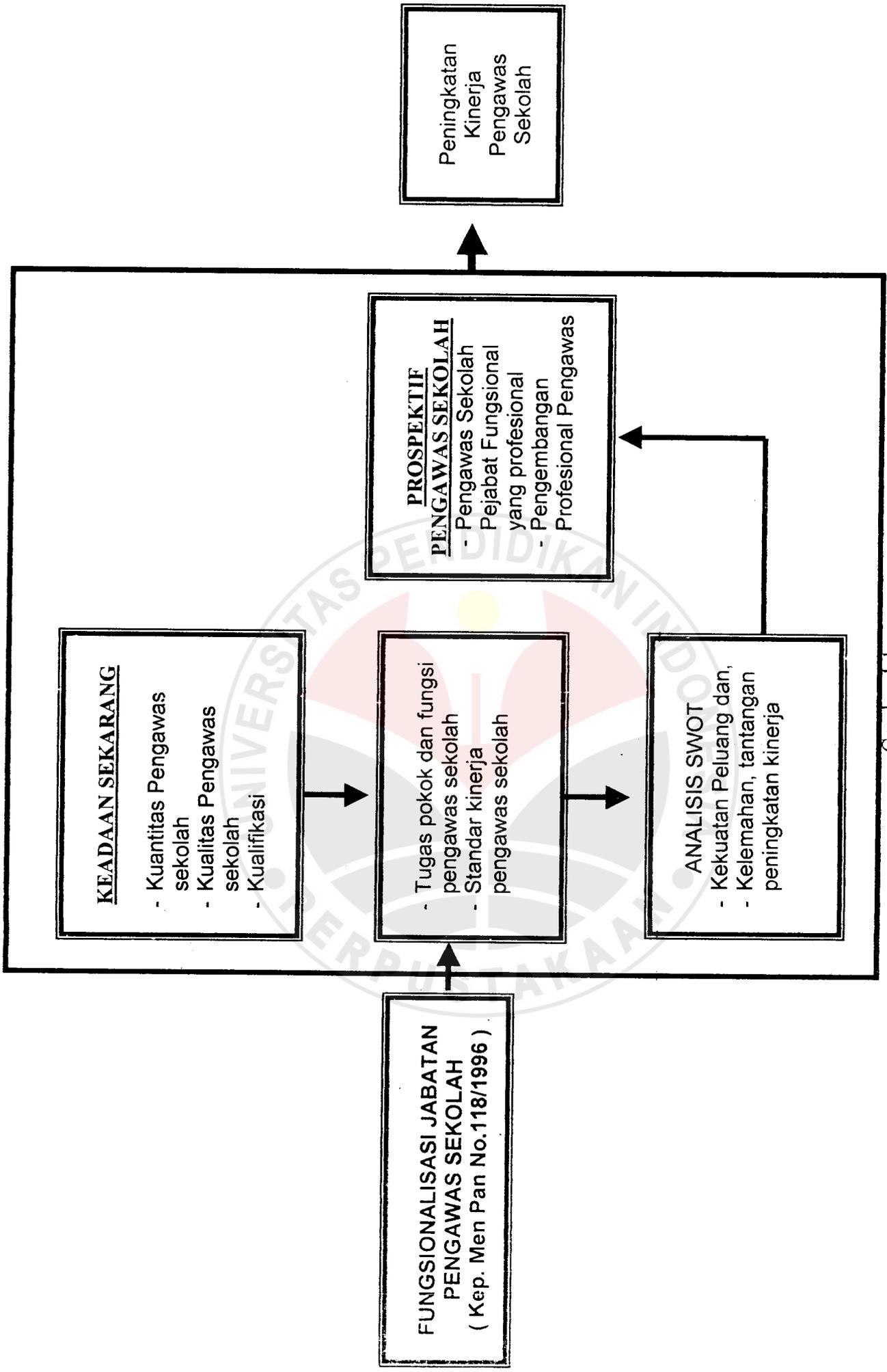
Kajian mengenai tugas dan fungsi pengawas sekolah diarahkan pada analisis standar kinerja pengawas sesuai dengan ketentuan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah, kajian ini akan meliputi kajian terhadap petunjuk teknis pelaksanaan jabatan fungsional pengawas sekolah. Dari kajian tersebut diharapkan memperoleh gambaran standar kinerja serta jaminan kualitas dan

akuntabilitas pengawas sekolah. Sebagai bahan perbandingan akan dikaitkan peraturan lama sebelum SK MENPAN No.118/1996, yaitu SK Mendikbud No. 0304/U/1984. Hal ini dimaksudkan untuk menganalisis ada tidaknya upaya peningkatan kinerja secara normatif dengan diberlakukannya fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah pada jenjang SMU.

Analisis kedua diarahkan pada kegiatan untuk mengetahui factor-faktor dominan dalam peningkatan kinerja pengawas, apakah itu faktor pendukung atau pengahambat terhadap upaya peningkatan kinerja pengawas sekolah, sehubungan dengan fungsionalisasi jabatan pengawas di SMU, untuk analisis tahap kedua ini melalui analisis SWOT.

Analisis tahap ketiga dilakukan melalui kajian terhadap pola pengembangan profesionalisme pengawas sekolah dalam upaya peningkatan kinerja. Materi apa saja yang diperlukan, siapa yang bertanggung jawab untuk melaksanakan pengembangan, bagaimana metode dan teknik pelaksanaannya, bagaimana penilaian terhadap hasil kinerjanya. Diharapkan dari pola pengembangan pengawas sekolah SMU yang tepat, akan terwujud pengawas yang professional sebagai pengaudit jaminan mutu atau *quality assurance auditor*.

Secara skematis, paradigma penelitian dapat digambarkan dalam gambar 1.1 sebagai berikut :



Gambar 1.1
PARADIGMA PENELITIAN

